

## Frumvarp til laga

um breytingu á lagaákvæðum um fjármálaeftirlit.

(Lagt fyrir Alþingi á 125. löggjafarþingi 1999–2000.)

### I. KAFLI

#### Breyting á lögum nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

##### 1. gr.

8. gr. laganna orðast svo:

Fjármálaeftirlitið skal fylgjast með að starfsemi eftirlitsskyldra aðila sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur eða samþykktir sem um starfsemina gilda og að starfsemin sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að gefa út og birta opinberlega leiðbeinandi tilmæli um starfsemi eftirlitsskyldra aðila.

Ákvæði þessara laga eiga, eftir því sem við á, við um eftirlit Fjármálaeftirlitsins, athuganir þess og upplýsingaöflun samkvæmt ákvæðum sérlaga. Um starfsheimildir Fjármálaeftirlitsins fer að öðru leyti eftir ákvæðum sérlaga.

##### 2. gr.

9. gr. laganna orðast svo:

Fjármálaeftirlitið skal athuga rekstur eftirlitsskyldra aðila svo oft sem þurfa þykir. Þeim er skylt að veita Fjármálaeftirlitinu aðgang að öllu bókhaldi sínu, fundargerðum, skjölum og öðrum gögnum í vörslu þeirra er varða starfsemina sem Fjármálaeftirlitið telur nauðsynlegan.

Vegna starfsemi sinnar getur Fjármálaeftirlitið gert vettvangskannanir eða óskað upplýsinga á þann hátt og svo oft sem það telur þörf á.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að skipa sérfræðing til að gera athugun á tilteknum þáttum í starfsemi eða rekstri eftirlitsskylds aðila eða til að hafa að öðru leyti sértækt eftirlit með eftirlitsskyldum aðila. Sérfræðingurinn skal skipaður til tiltekins tíma, ekki lengri en fjögurra vikna í senn. Á hann rétt á að hafa starfsstöð hjá hinum eftirlitsskylda aðila og skal honum veittur aðgangur að öllu bókhaldi, fundargerðum, skjölum og öðrum gögnum og upplýsingum sem eftirlitsskyldi aðilinn hefur í sinni vörslu og óskað er eftir. Sérfræðingurinn hefur rétt til að sitja fundi í stjórn eftirlitsskylds aðila sem áheyrnarfulltrúi með málfrelsi. Um þagnarskyldu hans fer skv. IV. kafla þessara laga.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að gera sérstakar athuganir á starfsstað og leggja hald á gögn í samræmi við ákvæði laga um meðferð opinberra mála, enda séu ríkar ástæður til að ætla að eftirlitsskyldur aðili hafi brotið gegn lögum eða reglum sem um viðkomandi starfsemi gilda eða ástæða er til að ætla að athuganir eða aðgerðir Fjármálaeftirlitsins nái að öðrum kosti ekki tilætluðum árangri. Skal ákvæðum laga um meðferð opinberra mála beitt við framkvæmd slíkra aðgerða.

## 3. gr.

10. gr. laganna orðast svo:

Komi í ljós að eftirlitsskyldur aðili fylgi ekki lögum og öðrum reglum sem gilda um starfsemi hans skal Fjármálaeftirlitið krefjast þess að úr sé bætt innan ákveðins frests.

Fjármálaeftirlitið skal gera athugasemdir ef það telur hag eða rekstur eftirlitsskylds aðila að öðru leyti óheilbrigðan og brjóta í bága við eðlilega viðskiptahætti, enda þótt ákvæði 1. mgr. eigi ekki við, og er jafnframt heimilt að krefjast þess að úr sé bætt innan tiltekins frests.

Þegar svo stendur á sem greinir í 1. eða 2. mgr. getur Fjármálaeftirlitið boðað til fundar í stjórn eða framkvæmdastjórn hins eftirlitsskylda aðila til þess að fjalla um athugasemdir þess og kröfur og leiðir til úrbóta. Fulltrúa Fjármálaeftirlitsins er heimilt að stýra fundi og hefur hann málfrelsi og tillögurétt.

## 4. gr.

11. gr. laganna ásamt fyrirsögn orðast svo:

*Dagsektir.*

Fjármálaeftirlitið getur lagt dagsektir á eftirlitsskyldan aðila veiti hann ekki umbeðnar upplýsingar eða sinni ekki kröfum um úrbætur innan tiltekins frests. Greiðast þær þangað til farið hefur verið að kröfum Fjármálaeftirlitsins. Dagsektirnar geta numið frá fimmtíu þúsund krónum til fimm milljóna króna á dag og er heimilt að ákveða þær sem hlutfall af tilteknum stærðum í rekstri hins eftirlitsskylda aðila. Við ákvörðun um fjárhæð dagsekta er heimilt að taka tillit til eðlis vanrækslu eða brots og fjárhagslegs styrkleika hins eftirlitsskylda aðila. Ákvarðanir um dagsektir skulu teknar af stjórn Fjármálaeftirlitsins.

Ákvörðun um dagsektir má skjóta til kærunefndar samkvæmt lögum þessum innan sjö daga frá því að viðkomandi aðila var tilkynnt um ákvörðunina. Sé ákvörðun skotið til kærunefndar er ekki heimilt að innheimta dagsektir fyrr en úrskurður hefur verið felldur.

Óinnheimtar dagsektir falla ekki niður þó að eftirlitsskyldur aðili verði síðar við kröfum Fjármálaeftirlitsins nema stjórn Fjármálaeftirlitsins ákveði það sérstaklega. Dagsektirnar eru aðfararhæfar. Sama gildir um úrskurði kærunefndar.

Innheimtar dagsektir renna til rikissjóðs að frádregnum kostnaði við innheimtuna.

Heimilt er að kveða nánar á um ákvörðun og innheimtu dagsekta í reglugerð.

## 5. gr.

Á eftir 11. gr. laganna koma tvær nýjar greinar og breytist greinatala annarra greina samkvæmt því. Greinarnar orðast svo ásamt fyrirsögnum:

a. (12. gr.)

*Stjórnvaldssektir.*

Fjármálaeftirlitið getur lagt stjórnvaldssektir á eftirlitsskyldan aðila sem brýtur gegn ákvörðunum sem teknar hafa verið af Fjármálaeftirlitinu. Til ákvarðana samkvæmt þessari grein teljast kröfur um úrbætur skv. 10. gr. Sektirnar geta numið frá fimmtíu þúsund krónum til tíu milljóna króna. Við ákvörðun um fjárhæð stjórnvaldssekta skal tekið tillit til alvarleika brots og fjárhagslegs styrkleika hins eftirlitsskylda aðila. Ákvarðanir um stjórnvaldssektir skulu teknar af stjórn Fjármálaeftirlitsins.

Ákvörðun um stjórnvaldssektir má skjóta til kærunefndar samkvæmt lögum þessum innan sjö daga frá því að viðkomandi aðila var tilkynnt um ákvörðunina. Sé ákvörðun skotið til kærunefndar er ekki heimilt að innheimta sektir fyrr en úrskurður hefur verið felldur.

Stjórnvaldssektirnar eru aðfararhæfar. Sama gildir um úrskurði kærunefndar. Innheimtar stjórnvaldssektir renna til ríkissjóðs að frádregnum kostnaði við innheimtuna. Heimilt er að kveða nánar á um ákvörðun og innheimtu stjórnvaldssekta í reglugerð.

b. (13. gr.)

*Tilkynningarskylda.*

Ef brot eru alvarleg og hinn eftirlitsskyldi aðili hefur að mati Fjármálaeftirlitsins með refsiverðum hætti gerst brotlegur við lög ber Fjármálaeftirlitinu að greina ríkislögreglustjóra frá þeim.

Kröfur, athugasemdir og fyrirhugaðar aðgerðir Fjármálaeftirlitsins skv. 4. mgr. 9. gr., 11. gr., 12. gr. og 1. mgr. þessarar greinar skulu þegar í stað tilkynntar viðskiptaráðherra, þeim ráðherra sem annars fer með viðkomandi málaflokk og stjórn hins eftirlitsskylda aðila eða viðkomandi aðila ef stjórn er ekki til að dreifa.

6. gr.

12. gr. laganna, er verður 14. gr., orðast svo:

Stjórn, forstjóri og starfsmenn Fjármálaeftirlitsins eru bundnir þagnarskyldu. Þeir mega ekki að viðlagðri ábyrgð samkvæmt ákvæðum almennra hegningarlaga um opinbera starfsmenn skýra óviðkomandi aðilum frá því er þeir komast að í starfi sínu og leynt á að fara um starfsemi Fjármálaeftirlitsins, viðskipti og rekstur eftirlitsskyldra aðila, tengdra aðila eða annarra, nema dómari úrskurði að upplýsingar sé skylt að veita fyrir dómi eða lögreglu. Sama gildir um lögmenn, endurskoðendur, tryggingastærðfræðinga og sérfræðinga sem starfa fyrir eða á vegum Fjármálaeftirlitsins. Þagnarskyldan helst þótt látið sé af starfi og er óheimilt að nýta í atvinnuskyni upplýsingar sem bundnar eru þagnarskyldu.

Upplýsingar skv. 1. mgr. má þó veita í samandregnu formi þannig að einstakir eftirlitsskyldir aðilar séu ekki auðkenndir.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er heimilt þegar eftirlitsskyldur aðili er gjaldþrota eða þvinguð slit fara fram að upplýsa um atriði í rekstri einkamála sem þagnarskylda er um og ekki varða þriðja aðila sem á hlut að björgunaraðgerðum vegna eftirlitsskylds aðila.

Opinber umfjöllun af hálfu þess aðila sem þagnarskyldunni er ætlað að vernda um trúnaðarupplýsingar veitir starfsmönnum Fjármálaeftirlitsins eða sérfræðingum sem starfa eða starfað hafa á vegum þess ekki sjálfstæða heimild til að láta af hendi trúnaðarupplýsingar.

7. gr.

13. gr. laganna, er verður 15. gr., orðast svo:

Fjármálaeftirlitið má veita eftirlitsstjórnvöldum annarra aðildarríkja EES-samningsins upplýsingar sem háðar eru þagnarskyldu skv. 14. gr. sé það liður í samstarfi ríkjanna um eftirlit með starfsemi eftirlitsskyldra aðila og slík upplýsingagjöf sé gagnleg til að unnt sé að framfylgja lögmæltu eftirliti. Slíkar upplýsingar má einungis veita með því skilyrði að um þær gildi þagnarskylda í hlutaðeigandi ríki. Þagnarskylda skv. 1. mgr. 14. gr. gildir um hliðstæðar upplýsingar sem Fjármálaeftirlitið fær frá eftirlitsstjórnvöldum annarra aðildarríkja.

Semja má við eftirlitsstjórnvöld ríkja utan Evrópska efnahagssvæðisins um skipti á upplýsingum, en þó því aðeins að gætt sé þagnarskyldu í samræmi við ákvæði þessarar greinar. Ákvæði 1. mgr. gilda um skipti á upplýsingum við stjórnvöld hér á landi eða erlendis sem fjalla um gjaldþrot og slit eftirlitsskyldra aðila, eftirlit með þeim sem framkvæma endurskoðun hjá þeim eða tryggingastærðfræðilegar úttektir. Sama gildir um þá sem eftirlit hafa með

þessum aðilum. Í því skyni að stuðla að stöðugleika og öryggi á fjármálasviði skulu upplýsingaskipti einnig heimil milli eftirlitsstjórnvalda og stjórnvalda og aðila sem starfa að því að rannsaka brot á félagarétti.

Séu upplýsingarnar upprunnar í öðru aðildarríki EES-samningsins er ekki heimilt að afhenda þær án skýlauss samþykkis frá lögbærum yfirvöldum sem hafa afhent þær og þá einungis til þeirra nota sem sömu yfirvöld hafa gefið samþykki fyrir.

8. gr.

8. mgr. 17. gr. laganna, er verður 19. gr., orðast svo:

Um þagnarskyldu kærunevndar fer skv. 14. gr.

## II. KAFLI

### **Breyting á lögum nr. 113/1996, um viðskiptabanka og sparisjóði, með síðari breytingum.**

9. gr.

93. gr. laganna orðast svo:

Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með starfsemi viðskiptabanka og sparisjóða, svo og starfsemi innlendra viðskiptabanka og sparisjóða erlendis, nema annað leiði af lögum eða alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að. Jafnframt fer Fjármálaeftirlitið með eftirlit með dótturfyrirtækjum, hlutdeildarfyrirtækjum og sjóðum sem stunda starfsemi þá sem talin er upp í 44. gr. Um eftirlitið fer samkvæmt ákvæðum laga þessara og laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Fjármálaeftirlitið getur krafist hvers konar gagna og upplýsinga frá einstaklingum eða lög-aðilum sem eiga eða hyggjast eignast eða fara með eignarhlut í viðskiptabanka eða sparisjóði í því skyni að meta hvort þeir falli undir tilkynningarskyldu skv. 10. gr. og hæfni þeirra til að fara með virkan eignarhlut.

Fjármálaeftirlitið getur krafist hvers konar gagna og upplýsinga frá dótturfyrirtækjum eða hlutdeildarfyrirtækjum eða öðrum aðilum sem teljast í nánnum tengslum við viðskiptabanka eða sparisjóð, enda telji Fjármálaeftirlitið upplýsingarnar nauðsynlegar í eftirliti sínu með viðkomandi viðskiptabanka eða sparisjóði.

Telji Fjármálaeftirlitið að starfsemi samkvæmt lögum þessum sé stunduð án tilskilinna leyfa getur það krafist gagna og upplýsinga hjá viðkomandi aðilum sem nauðsynleg eru til að ganga úr skugga um hvort svo sé. Getur það krafist þess að slíkri starfsemi sé hætt þegar í stað. Jafnframt er því heimilt að birta opinberlega nöfn aðila sem taldir eru bjóða þjónustu án tilskilinna leyfa.

Heimilt er að beita ákvæðum laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi um dagsektir og leit og hald á gögnum við upplýsingaöflun og eftirlit samkvæmt þessari grein.

## III. KAFLI

### **Breyting á lögum nr. 123/1993, um lánastofnanir aðrar en viðskiptabanka og sparisjóði, með síðari breytingum.**

10. gr.

6. gr. laganna orðast svo:

Um stofnun lánastofnunar og meðferð eignarhlutar fer að öðru leyti eftir ákvæðum II. kafla laga um viðskiptabanka og sparisjóði.

## 11. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 15. gr. laganna:

- a. 2. málsl. 1. mgr. fellur brott.
- b. Við greinina bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Um eftirlit Fjármálaeftirlitsins og heimildir fer að öðru leyti en greinir í lögum þessum um skv. XIV. kafla laga um viðskiptabanka og sparisjóði og ákvæðum laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

## IV. KAFLI

**Breyting á lögum nr. 13/1996, um verðbréfavíðskipti, með síðari breytingum.**

## 12. gr.

53. gr. laganna orðast svo:

Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með starfsemi fyrirtækja í verðbréfaþjónustu hér á landi, svo og starfsemi innlendra fyrirtækja í verðbréfaþjónustu erlendis, nema annað leiði af lögum eða alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að. Skal Fjármálaeftirlitið hafa aðgang að öllum gögnum og upplýsingum hjá þessum aðilum sem að þess mati eru nauðsynleg vegna eftirlitsins.

Fjármálaeftirlitið getur krafist hvers konar gagna og upplýsinga frá einstaklingum eða lög-aðilum sem eiga eða hyggjast eignast eða fara með eignarhlut í fyrirtæki í verðbréfaþjónustu í því skyni að meta hvort þeir falli undir tilkynningarskyldu skv. 12.–14. gr. og hæfni þeirra til að fara með virkan eignarhlut.

Fjármálaeftirlitið getur krafist hvers konar gagna og upplýsinga frá dótturfyrirtækjum eða hlutdeildarfyrirtækjum eða öðrum aðilum sem teljast í nánnum tengslum við fyrirtæki í verðbréfaþjónustu, enda telji Fjármálaeftirlitið upplýsingarnar nauðsynlegar í eftirliti sínu með viðkomandi fyrirtæki í verðbréfaþjónustu.

Telji Fjármálaeftirlitið að starfsemi samkvæmt lögum þessum sé stunduð án tilskilinna leyfa getur það krafist gagna og upplýsinga hjá viðkomandi aðilum sem nauðsynleg eru til að ganga úr skugga um hvort svo sé. Getur það krafist þess að slíkri starfsemi sé hætt þegar í stað. Jafnframt er því heimilt að birta opinberlega nöfn aðila sem taldir eru bjóða þjónustu án tilskilinna leyfa.

Hafi Fjármálaeftirlitið rökstudda ástæðu til að ætla að brotið hafi verið gegn ákvæðum IV. kafla laga þessara skal því heimilt að krefja einstaklinga og lögaðila, þar á meðal opinberar stofnanir, um allar upplýsingar og gögn sem það telur nauðsynleg til rannsóknar málsins.

Um eftirlit með fyrirtækjum í verðbréfaþjónustu gilda að öðru leyti ákvæði laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Heimilt er að beita ákvæðum þeirra laga um dagsektir, stjórnvaldssektir og leit og hald á gögnum við upplýsingaöflun og eftirlit samkvæmt þessari grein.

## V. KAFLI

**Breyting á lögum nr. 34/1998, um starfsemi kauphalla og skipulegra tilboðsmarkaða, með síðari breytingum.**

## 13. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 35. gr. laganna:

- a. 4. málsl. fellur brott.

b. Við greinina bætast fjórar nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Fjármálaeftirlitið getur krafist hvers konar gagna og upplýsinga frá einstaklingum eða lögaðilum sem eiga eða hyggjast eignast eða fara með eignarhlut í hlutafélagi sem starfar samkvæmt lögum þessum í því skyni að meta hvort þeir falli undir tilkynningarskyldu skv. 6. gr. og hæfni þeirra til að fara með virkan eignarhlut.

Hafi Fjármálaeftirlitið rökstudda ástæðu til að ætla að brotið hafi verið gegn ákvæðum 19. eða 26. gr. laga þessara skal því heimilt að krefja einstaklinga og lögaðila, þar á meðal opinberar stofnanir, um allar upplýsingar og gögn sem það telur nauðsynleg til athugunar á málinu.

Telji Fjármálaeftirlitið að starfsemi samkvæmt lögum þessum sé stunduð án tilskilinna leyfa getur það krafist gagna og upplýsinga hjá viðkomandi aðilum sem nauðsynleg eru til að ganga úr skugga um hvort svo sé. Getur það krafist þess að slíkri starfsemi sé hætt þegar í stað. Jafnframt er því heimilt að birta opinberlega nöfn aðila sem taldir eru þjóða þjónustu án tilskilinna leyfa.

Um eftirlit samkvæmt þessum lögum gilda að öðru leyti ákvæði laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Heimilt er að beita ákvæðum þeirra laga um dagsektir, stjórnvaldssektir og leit og hald á gögnum við upplýsingaöflun og eftirlit samkvæmt þessum lögum.

## VI. KAFLI

### **Breyting á lögum nr. 60/1994, um váttryggingastarfsemi, með síðari breytingum.**

14. gr.

Við 55. gr. laganna bætast fjórar nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Fjármálaeftirlitið getur krafist hvers konar gagna og upplýsinga frá einstaklingum eða lögaðilum sem eiga eða hyggjast eignast eða fara með eignarhlut í váttryggingafélagi í því skyni að meta hvort þeir falli undir tilkynningarskyldu skv. 39. gr. og hæfni þeirra til að fara með virkan eignarhlut skv. 39. og 40. gr. laga nr. 60/1994, um váttryggingastarfsemi.

Fjármálaeftirlitið getur krafist hvers konar gagna og upplýsinga frá dótturfyrirtækjum eða hlutdeildarfyrirtækjum eða öðrum aðilum sem teljast í nánnum tengslum við váttryggingafélag, enda telji Fjármálaeftirlitið upplýsingarnar nauðsynlegar í eftirliti sínu með váttryggingafélaginu.

Telji Fjármálaeftirlitið að starfsemi samkvæmt lögum þessum sé stunduð án tilskilinna leyfa getur það krafist gagna og upplýsinga hjá viðkomandi aðilum sem nauðsynleg eru til að ganga úr skugga um hvort svo sé. Getur það krafist þess að slíkri starfsemi sé hætt þegar í stað. Jafnframt er því heimilt að birta opinberlega nöfn aðila sem taldir eru þjóða þjónustu án tilskilinna leyfa.

Heimilt er að beita ákvæðum laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi um dagsektir, stjórnvaldssektir og leit og hald á gögnum við upplýsingaöflun og eftirlit samkvæmt þessari grein.

## VII. KAFLI

### **Breyting á lögum nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, með síðari breytingum.**

15. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 44. gr. laganna:

a. 3. málsl. 1. mgr. fellur brott.

b. Við greinina bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Fjármálaeftirlitið getur krafist hvers konar gagna og upplýsinga frá dótturfyrirtækjum eða hlutdeildarfyrirtækjum lífeyrissjóða, enda telji Fjármálaeftirlitið upplýsingarnar nauðsynlegar í eftirliti sínu með viðkomandi lífeyrissjóði.

16. gr.

45. gr. laganna orðast svo:

Um eftirlit Fjármálaeftirlitsins gilda, eftir því sem við getur átt, lög um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Heimilt er að beita ákvæðum þeirra laga um dagsektir, stjórnvaldssektir og leit og hald á gögnum við upplýsingaöflun og eftirlit samkvæmt þessum lögum.

## VIII. KAFLI

### Gildistaka.

17. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Með setningu laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, var ákveðið að sameina opinbert eftirlit í einni stofnun, Fjármálaeftirlitinu. Í lögnum fólst hins vegar ekki endurskoðun á valdheimildum og úrræðum í opinberu eftirliti heldur var byggt á þeim grunni sem bankaeftirlit Seðlabanka Íslands og Vátryggingaeftirlitið höfðu áður staðið á. Breytingar á valdheimildum og úrræðum átti að móta síðar með hliðsjón af reynslu Fjármálaeftirlitsins og breyttum starfsháttum á fjármagnsmarkaði.

Síðustu mánuði hafa sjónir manna beinst að stöðu og styrk Fjármálaeftirlitsins. Að mati viðskiptaráðuneytisins er tilefni til að gera nú breytingar á lögum um Fjármálaeftirlitið í því skyni að styrkja starfsheimildir þess og stuðla að því að starfsemi þess skili tilætluðum árangri.

Breytingar þær sem lagðar eru til í þessu frumvarpi ber ekki að skoða sem heildstæða endurskoðun á stöðu og heimildum Fjármálaeftirlitsins. Fyrst og fremst er með frumvarpinu leitast við að tryggja betur en áður aðgang að gögnum og upplýsingum og auka möguleika Fjármálaeftirlitsins til að sinna eftirlitshlutverki sínu. Notkun slíkra heimilda ræðst síðan af stefnumótun í starfsemi Fjármálaeftirlitsins. Reynslan mun síðar leiða í ljós hvort frekari breytinga sé þörf á lagaumgjörð stofnunarinnar.

Helstu breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu eru þessar:

1. Leitast er við að gera ákvæði um starfsemi og starfsheimildir Fjármálaeftirlitsins markvissari. Í þessu skyni eru gerðar breytingar á III. kafla laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.
2. Styrktar verði heimildir Fjármálaeftirlitsins til að kalla eftir upplýsingum frá aðilum sem standa að eða eru tengdir eftirlitsskyldum aðila, þegar upplýsingarnar skipta máli í eftirliti með hinum eftirlitsskylda aðila. Hér er einkum átt við aðgang að upplýsingum frá þeim sem fara með eignarhlut í viðkomandi fyrirtæki og upplýsingum um dótturfyrirtæki og hlutdeildarfyrirtæki eftirlitsskyldra aðila.
3. Styrkt verði úrræði Fjármálaeftirlitsins til að knýja á um skil á upplýsingum og úrbætur á grundvelli krafna og tilmæla sem sett hafa verið fram. Í þessu efni verður að styrkja heimildir Fjármálaeftirlitsins til að beita dagsektum. Núgildandi ákvæði um dagsektir eru veik og geta aldrei þjónað þessum tilgangi á fullnægjandi hátt. Jafnframt er lagt til

að Fjármálaeftirlitið fái sambærilegar heimildir og Samkeppnisstofnun til þess að gera leit og leggja hald á muni og upplýsingar.

4. Fjármálaeftirlitinu verði heimilað að leggja stjórnvaldssektir á eftirlitsskylda aðila sem vanrækja að virða ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins.
5. Fjármálaeftirlitið hafi skýrari heimildir til eftirlits með fjármálastarfsemi á vegum viðskiptabanka og sparisjóða sem stunduð er utan viðkomandi fyrirtækis. Hér er átt við starfsemi sem viðkomandi eftirlitsskyldum aðila er heimilt að stunda en fellur utan starfsleyfisskyldrar starfsemi. Jafnframt er leitast við að styrkja eftirlit Fjármálaeftirlitsins með því að leyfisskyld fjármálastarfsemi sé ekki stunduð án tilskilinna leyfa.

Þær breytingar sem lagðar eru til í þessu frumvarpi eru ekki tæmandi og er ljóst að áfram er nauðsynlegt að vinna að skýrari löggjöf um fjármagnsmarkað og styrkari umgjörð eftirlits. Mun viðskiptaráðuneytið á næstu mánuðum beita sér fyrir frekari aðgerðum til að renna styrkari stoðum undir starfsemi á fjármagnsmarkaði. Í því sambandi má nefna eftirtalin verk efni:

1. Skýr löggjöf um fjármálastarfsemi, sem reglulega er löguð að breyttum aðstæðum, er til þess fallin að gera starfsemi á fjármagnsmarkaði traustari. Í þessu skyni hefur m.a. verið skipuð nefnd sem ætlað er að endurskoða lög um viðskiptabanka og sparisjóði og lög um aðrar lánastofnanir en viðskiptabanka og sparisjóði. Jafnframt er starfandi nefnd um breytta stöðu sparisjóða á fjármagnsmarkaði.
2. Skilgreina þarf verkaskiptingu Fjármálaeftirlitsins og viðkomandi ráðuneyta innbyrðis. Huga þarf að því hvar eiginlegt ákvörðunarvald á að liggja í verkefnum. Er hér átt við lagatúlkningar, setningu ýmissa reglna og reglugerða, veitingu starfsleyfa o.fl. Tryggja þarf í þessu sambandi að hlutverk Fjármálaeftirlitsins sé skýrt, samræmis gætt og sjálfstæði þess virt.
3. Huga þarf að refsíákvæðum í lögum um fjármálastarfsemi. Unnið verður að tillögum til lagabreytinga og í því efni höfð hliðsjón af tillögum nefndar sem fjallaði um þetta mál efni og skilaði viðskiptaráðherra tillögum árið 1995.

Rétt er að leggja áherslu á að eftirlit með starfsemi á fjármagnsmarkaði er ekki og má ekki vera einvörðungu á vegum og á ábyrgð stjórnvalda. Meginábyrgð á eftirlitinu á að vera á hendi eftirlitsskyldra aðila sjálfra. Það er á ábyrgð stjórnenda fjármálafyrirtækja að skipuleggja starfsemi sína þannig að fyrir hendi sé virk áhættustýring, innra eftirlit og eftirfylgni við lög og reglur. Af hálfu Fjármálaeftirlitsins hefur einmitt verið lögð áhersla á að eitt meginverkefna þess sé að hafa eftirlit með því að innra skipulag og innra eftirlit fjármálafyrirtækja sé í góðu horfi.

Ákvæði þessa frumvarps eru ekki sérstaklega sniðin eftir ákvæðum um eftirlitsstofnanir á fjármagnsmarkaði í nágrannalöndum okkar. Ljóst er þó að víðtækar heimildir eftirlitsaðila til upplýsingaöflunar er hér sem annars staðar hornsteinn skilvirks eftirlits með fjármálastarfsemi. Jafnframt eru úrræði á borð við dagsektir alþekktar í nágrannalöndum okkar. Beiting þeirra ræðst hins vegar af mótun eftirlits og hefðum þess í hverju landi.

Systurstofnanir Fjármálaeftirlitsins á Norðurlöndum eru Finanstillsynet í Danmörku, Finansinspektionen í Svíþjóð og Kredittilsynet í Noregi. Í Finnlandi er eftirlitinu skipt upp, eftirlit með lánastofnunum og verðbréfamarkaði í Finansinspektionen, en vátryggingaeftirlit í Försäkringsinspektionen. Stofnanir þessar hafa allar skýrar lagaheimildir til þess að krefjast þeirra upplýsinga frá eftirlitsskyldum aðilum sem þær þurfa á að halda til að sinna lögmæltu eftirliti. Stofnanirnar hafa jafnframt ýmist sjálfar eða fagraðuneyti þeirra skýrar heimildir í



lögum til að leggja dagsektir á eftirlitsskylda aðila eða forsvarsmenn þeirra í því skyni að knýja fram úrbætur og fylgni við kröfur sem settar hafa verið fram.

Í Bretlandi stendur nú yfir endurskipulagning á opinberu eftirliti með fjármálastarfsemi. Sameinuð eftirlitsstofnun þar í landi, The Financial Services Authority, hefur óvenjusterkar heimildir til afskipta og eftirlits með fjármálastarfsemi og úrræði þar að lútandi eru skýr og skilvirk. Í því sambandi má nefna ýmsar rannsóknarheimildir á hendur lögaðilum og einstaklingum, m.a. heimild til fyrirvaralausrar rannsóknar í húsakynnum fyrirtækis án sérstakrar húsleitarheimildar. Heimildir til að knýja fram afhendingu mikilvægra gagna, bæði frá eftirlitsskyldum aðilum og þriðja aðila, eru einnig skýrar, svo og heimildir til að leggja á sektir og til málshöfðunar í ákveðnum tilvikum gegn einstökum fjármála fyrirtækjum.

Við samningu frumvarps þessa var jafnframt höfð hliðsjón af ákvæðum samkeppnislaga.

*Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1. gr.

1. mgr. er óbreytt frá núgildandi lögum.

Á Norðurlöndunum er víða gert ráð fyrir að eftirlitsstofnanir gefi út almennar leiðbeinandi reglur sem gefi þannig fyrir fram til kynna viðhorf viðkomandi stofnunar til tiltekinna viðfangsefna, m.a. þeirra er tengjast skilgreiningum á eðlilegum og heilbrigðum viðskiptaháttum. Slíkar fyrir fram kynntar reglur eða tilmæli geta verið til hægðarauka fyrir eftirlitsskylda aðila og jafnframt mikil stoð í starfsemi og stefnumörkun eftirlitsstofnunarinnar.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið geti gefið út sams konar leiðbeinandi reglur eða tilmæli, en hefðir hafa ekki enn skapast um þetta hér á landi. Þessar reglur mundu ekki hafa lagastöð í hefðbundnum skilningi og eru því ekki skuldbindandi á sama hátt og ákvæði reglugerða og reglna sem settar eru með sérstakri heimild í lögum. Þær geta hins vegar orðið grundvöllur krafna Fjármálaeftirlitsins um úrbætur með tilvísun til heilbrigðra og eðlilegra viðskiptahátta.

Í 3. mgr. er hnykktt á því að ákvæði laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, einkum III. kafli þeirra, og ákvæði sérlaga mynda þann ramma sem starfsheimildum Fjármálaeftirlitsins er ætlað að starfa eftir. Ákvæði III. kafla laga nr. 87/1998 eru almenn ákvæði sem ætlað er að gilda um starfsemi Fjármálaeftirlitsins á grundvelli sérlaga.

Um 2. gr.

1. og 2. mgr. eru óbreyttar frá núgildandi lögum.

Í 3. mgr. er að finna ákvæði sem á sér fyrirmynd í 2. mgr. 11. gr. núgildandi laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Þar er að finna heimild Fjármálaeftirlitsins til að skipa fulltrúa sinn eftirlitsmann með tilteknum eftirlitsskyldum aðila. Ákvæðið á rætur að rekja til þágildandi IV. kafla laga um Seðlabanka Íslands. Þessari heimild hefur verið beitt á fyrri tíð en hún getur reynst erfíð í framkvæmd í því umhverfi sem við búum nú við og í andstöðu við meginreglur um að hinn opinberi eftirlitsaðili eigi helst ekki að vera settur í þá aðstöðu að stjórna fyrirtæki. Þessi heimild getur jafnframt orkað tvímælis sem þvingunarúrræði, en fyrir sögn núgildandi 11. gr. er *Fullnustuúrræði. Tilkynningarskylda*.

Með hliðsjón af fyrrgreindum sjónarmiðum eru lagðar til breytingar á þessari heimild. Í stað skipunar á „fulltrúa“ Fjármálaeftirlitsins er lagt til að Fjármálaeftirlitinu verði unnt að skipa sérfræðing til að gera athugun á tilteknum þáttum í starfsemi eða rekstri eftirlitsskylds aðila eða að öðru leyti að hafa sértækt eftirlit með eftirlitsskyldum aðila. Þannig er heimildin sniðin að því að auðvelda Fjármálaeftirlitinu að nýta sér sérfræðiaðstoð utan stofnunarinnar

í eftirliti sínu, en í framtíðinni verður nær ógerlegt að tryggja að í Fjármálaeftirlitinu sé á hverjum tíma fullnægjandi sérfræðipækning á öllum þáttum í starfsemi eftirlitsskyldra aðila.

Jafnframt er áfram unnt að nýta heimildina til að gæta hagsmuna viðskiptamanna og gæta þess að spjöll séu ekki unnin í starfsemi viðkomandi eftirlitsskylds aðila. Sérfræðingnum er hins vegar ekki ætlað að taka við eiginlegri stjórn eftirlitsskylds aðila. Þannig er t.d. ekki gert ráð fyrir að hann hafi tillögurétt á stjórnarfundum eins og í núgildandi ákvæði.

Í 4. mgr. er gert ráð fyrir sambærilegri heimild til handa Fjármálaeftirlitinu og nú er að finna í 40. gr. samkeppnislaga. Rétt þykir að tryggja Fjármálaeftirlitinu heimild til að gera athuganir á starfsstað og leggja hald á gögn samkvæmt ákvæðum laga um meðferð opinberra mála. Þessi heimild kemur til viðbótar við almenna heimild til aðgangs að gögnum og starfsstöð skv. 1. og 2. mgr. Ákvæðinu verður að beita af varfærni og verður því ekki beitt nema rík ástæða sé til að ætla að ákvæði laga um viðkomandi starfsemi hafi verið brotin eða að ætla megi að aðgerðir Fjármálaeftirlitsins nái ekki tilætluðum árangri með öðrum hætti. Nefna má sem dæmi að fyrirsjáanlegt sé að gagna verði ekki aflað einvörðungu á grundvelli skýrra lagaheimilda og hótunar um dagsektir eða ástæða sé til að ætla að spjöll verði unnin á gögnum eða starfsemi hins eftirlitsskylda aðila.

#### Um 3. gr.

1. mgr. er óbreytt frá núgildandi lögum. Í 2. og 3. mgr. er leitast við að styrkja heimildir Fjármálaeftirlitsins til að grípa til aðgerða ef það telur að tiltekin starfsemi sé ekki í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti enda þótt starfsemin feli ekki í sér brot á lögum eða reglum. Þannig er gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið geti krafist úrbóta vegna atriða sem það telur í ósamræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti þótt ekki sé um brot á lögum og reglum að ræða. Slík heimild er nú í lögum um váttryggingastarfsemi. Þá geti Fjármálaeftirlitið boðað til stjórnarfundar hjá eftirlitsskyldum aðila þegar svo háttar sem hér greinir. Rétt er að taka fram að kröfur Fjármálaeftirlitsins þurfa að sjálfsögðu að eiga sér efnisleg rök og verður unnt að bera þær undir kærufnd, sbr. núgildandi 17. gr. laga nr. 87/1998.

#### Um 4. gr.

Í 1. mgr. 11. gr. núgildandi laga er að finna heimild til að leggja dagsektir á eftirlitsskylda aðila. Ákvæðið á rætur að rekja til laga um Seðlabanka Íslands. Hefur það reynst haldlítið sem fullnustuúrræði og má nefna þrennt sem veldur því: Í fyrsta lagi er framkvæmd dagsektanna ekki nægilega útfærð í lögum og hefur því ekki tilætluð varnaðaráhrif. Erfitt myndi reynast að byggja nægilega undir framkvæmd ákvæðisins í reglugerð. Í öðru lagi er það almenn regla þegar dagsektir eiga í hlut, nema kveðið sé á um annað, að óinnheimtar dagsektir falla niður þegar skylda hefur verið uppfyllt. Varnaðaráhrif dagsekta geta því verið lítil þar sem innheimta þeirra er fyrirhafnarsöm og alltaf mundu líða nokkrir dagar milli þess að þær væru innheimtar. Í þriðja lagi skortir í núgildandi lögum ákvæði um að dagsektirnar séu aðfararhæfar.

Í þessari grein er að finna nánari útfærslu á dagsektum en áður. Ákvæðið er samið með hliðsjón af XIII. kafla samkeppnislaga en að öðru leyti sniðið að þörfum Fjármálaeftirlitsins.

Samkvæmt 1. mgr. er ákvæðinu ætlað að nýtast sem fullnustuúrræði ef annað af tvennu gerist: eftirlitsskyldur aðili veitir ekki aðgang að umbeðnum upplýsingum eða hann sinnir ekki kröfum um úrbætur innan tiltekins frests. Þær eru ákveðnar af Fjármálaeftirlitinu og er ætlað að skipta máli í rekstri viðkomandi aðila. Þannig er heimilt að ákveða dagsektir sem hlutfall af stærðum í rekstri viðkomandi aðila eða að öðru leyti að hafa hliðsjón af stærð hans

við ákvörðunina. Þannig kunna sömu vanskil á upplýsingum að leiða til mismunandi dagsekta í fjárhæðum talið, allt eftir stærð þeirra aðila sem ekki hafa orðið við beiðnum um upplýsingar.

Í 3.–5. mgr. er að finna nánari ákvæði um dagsektirnar. M.a. er kveðið á um að óinnheimtar dagsektir falli ekki niður þó að eftirlitsskyldir aðilar verði síðar við kröfum, sbr. það sem fram kom í upphafi þessarar umfjöllunar. Þá er kveðið á um kærur til kærunefndar. Ekki er gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið geti notið innheimtra dagsekta í rekstri sínum þar sem þær munu renna til ríkissjóðs.

#### Um 5. gr.

Í a-lið, sem er ný 12. gr., er gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið geti lagt stjórnvaldssektir á eftirlitsskylda aðila sem vanrækja að virða ákvarðanir þess. Rétt þykir að taka skýrt af skarið um það í lagatexta að til ákvarðana teljist ákvarðanir Fjármálaeftirlitsins um að krefjast úrbóta á tilteknum atriðum og er tilvísun til 10. gr. til þess fallin. Rétt þykir einnig að taka fram til hvaða þátta skuli litið við ákvörðun um fjárhæð sekta. Um ákvörðun um stjórnvaldssektirnar, málskot til kærunefndar og innheimtu gilda sambærileg ákvæði og í breyttri 11. gr. laganna (sbr. 4. gr. frumvarpsins).

Í b-lið eru ákvæði 3. og 4. mgr. 11. gr. gerð að nýrri grein, 13. gr. Ákvæðið þarfnast ekki frekari skýringa.

#### Um 6. og 7. gr.

Í þessum greinum er leitast við að endurskoða þagnarskylduákvæði laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi (6. gr.) og samskipti Fjármálaeftirlits við aðra opinbera eftirlitsaðila (7. gr.). Breytingar frá núgildandi lögum lúta annars vegar að því að ákvæðin endurspegli betur en nú þær reglur sem gilda um þagnarskyldu og upplýsingaskipti opinberra eftirlitsaðila á Evrópska efnahagssvæðinu, þar á meðal undantekningar frá þeirri þagnarskyldu. Ákvæðin eiga sér fyrirmynd í tilskipunum á Evrópska efnahagssvæðinu, t.d. 12. gr. fyrstu og annarrar bankatilskipunar, og hliðstæðum tilskipunum á váttryggingasviði og verðbréfasviði. Ákvæðum þessara tilskipana var breytt með svokallaðri Post-BCCI tilskipun. Ákvæðunum er ætlað að tryggja samræmi í vernd trúnaðarupplýsinga en jafnframt greið upplýsingaskipti eftirlitsaðila sem lúta sambærilegri þagnarskyldu þannig að þeir geti betur sinnt eftirlitshlutverki sínu.

#### Um 8. gr.

Hér er gerð breyting á númeri tilvitnaðrar greinar í samræmi við aðrar breytingar á lögum.

#### Um 9. gr.

Hér er lagt til að eftirtalдар breytingar verði gerðar á 93. gr. laga nr. 113/1996, um viðskiptabanka og sparisjóði.

Í 1. mgr. er gert ráð fyrir að eftirlit Fjármálaeftirlitsins taki ekki einungis til viðskiptabankanna eða sparisjóðanna heldur einnig til þeirrar starfsemi sem fellur undir fjármálastarfsemi skv. 44. gr. þótt sú starfsemi sé án starfsleyfis. Hér má nefna eftirlit með dótturfyrirtækjum sem annast fjármálaráðgjöf fyrir viðskiptavini viðskiptabanka eða sparisjóða þótt starfsemin sé ekki háð veitingu sérstaks starfsleyfis. Einnig er hér átt við ýmsa sjóði sem ekki

falla undir hefðbundnar skilgreiningar á eftirlitsskyldri starfsemi, svo sem skilgreiningum laga um verðbréfasjóði.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir sterkari heimildum Fjármálaeftirlitsins til að krefjast gagna og upplýsinga frá þeim sem eiga eða hyggjast eignast eignarhlut í viðskiptabanka eða sparisjóði. Heimildin tekur ekki einungis til þeirra sem fara með virkan eignarhlut heldur allra sem fara með eignarhlut, hversu stór sem hann er. Þannig getur Fjármálaeftirlitið metið hvort minni hluthafar í viðskiptabanka mynda saman aðila sem líta beri á sem einn virkan eiganda. Jafnframt er ákvæðinu ætlað að tryggja að Fjármálaeftirlitið hafi aðgang að upplýsingum til að meta hæfni þeirra sem eiga eða hyggjast eignast eignarhlut í viðskiptabanka eða sparisjóði, sbr. 10. gr. laga nr. 113/1996.

Samkvæmt 3. mgr. er Fjármálaeftirlitinu veittur aðgangur að upplýsingum hjá dóttur- eða hlutdeildarfyrirtækjum eða öðrum aðilum í nánnum tengslum, enda telji Fjármálaeftirlitið upplýsingarnar nauðsynlegar í eftirliti sínu með viðkomandi viðskiptabanka eða sparisjóði.

Í 4. mgr. eru tryggðar heimildir til aðgangs að upplýsingum um hvort tiltekinn aðili stundi viðskiptabanka- eða sparisjóðastarfsemi án tilskilinna leyfa. Jafnframt er það nýmæli að kveðið er á um heimild Fjármálaeftirlitsins til að birta opinberlega nöfn aðila sem það telur að bjóði þjónustu án tilskilinna leyfa. Þannig geti Fjármálaeftirlitið gefið út aðvaranir hugsanlegum viðskiptamönnum til hagsbóta.

Í 5. mgr. er hnykktt á því að beita megi ákvæðum III. kafla laga nr. 87/1998, sem varða dagsektir, stjórnvaldssektir og leit og hald á munum, við upplýsingaöflun og eftirlit samkvæmt greininni. Þessi ákvæði taka því einnig til eigenda viðskiptabanka eða sparisjóða, dóttur- og hlutdeildarfyrirækja þeirra og aðila sem stunda starfsemi án leyfis.

#### Um 10. gr.

Hér er tilvísunum núgildandi laga nr. 123/1993 til II. kafla laga nr. 113/1996 breytt þannig að ekki sé unnt að vefengja að tilvísunin taki til allra ákvæða kaflans.

#### Um 11. gr.

Í þessu ákvæði er vísað til ákvæða laga nr. 113/1996 sem fjalla um eftirlit Fjármálaeftirlitsins. Þeim ákvæðum er ætlað að gilda einnig um eftirlit stofnunarinnar með öðrum lána- stofnunum.

#### Um 12. gr.

Þetta ákvæði felur í sér sams konar breytingar og lagðar eru til á 93. gr. laga um viðskiptabanka og sparisjóði í 9. gr. frumvarpsins. Vísast því um skýringar til athugasemda við þá grein.

#### Um 13. gr.

Hér er að finna sams konar ákvæði og í 9. gr. frumvarpsins þar sem lagt er til að 2. mgr. 93. gr. laga nr. 113/1996 verði breytt. Vísast til athugasemda við þá grein.

Þá er Fjármálaeftirlitinu tryggður aðgangur að upplýsingum sem varða mat á því hvort brotið hafi verið gegn 19. gr. kauphallarlaga um yfirtökutilboð eða 26. gr. sömu laga um flöggunarskyldu. Ákvæði um dagsektir, stjórnvaldssektir og leit og hald á munum eiga við um upplýsingaöflun samkvæmt greininni.

Um 14. gr.

Hér er um að ræða sams konar breytingar og í 9. gr. frumvarpsins og vísast um skýringar til athugasemda við þá grein.

Um 15. og 16. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um aðgang að upplýsingum frá dóttur- og hlutdeildarfyrirtækjum lífeyrissjóða. Þá er um dagsektaákvæði vísað til ákvæða í lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Um 17. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

### Fylgiskjal.

*Fjármálaráðuneyti,  
fjárlagaskrifstofa:*

#### **Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lagaákvæðum um fjármálaeftirlit.**

Tilgangur frumvarpsins er að tryggja Fjármálaeftirlitinu betri aðgang en áður að gögnum og upplýsingum frá eftirlitsskyldum aðilum. Gert er ráð fyrir að úrræði Fjármálaeftirlitsins til að knýja á um skil á upplýsingum verði styrkt, þ.e. með heimildum til að beita dagsektum.

Lagt er til að heimildir Fjármálaeftirlitsins til að kalla eftir gögnum frá aðilum sem standa að eða eru tengdir eftirlitsskyldum aðila verði auknar. Jafnframt er lagt til að heimildir til eftirlits með fjármálastarfsemi á vegum viðskiptabanka og sparissjóða sem stunduð er utan viðkomandi fyrirtækis og fellur ekki undir starfsleyfisskylda starfsemi verði styrktar.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum verður ekki séð að útgjöld ríkissjóðs aukist.